



新社会学文丛

治理基层中国

桥镇信访博弈的叙事, 1995~2009

Governing Grass-roots China:
Qiaozhen's Case, 1995-2009

田先红/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

Governing Grass-roots China:
Qiaozhen's Case, 1995-2009



治理基层中国

桥镇信访博弈的叙事, 1995~2009

田先红/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

治理基层中国：桥镇信访博弈的叙事：1995～2009 /
田先红著. —北京：社会科学文献出版社，2012.5

(新社会学文丛)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 3352 - 3

I. ①治… II. ①田… III. ①信访工作—研究—中国
IV. ①D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 078664 号

· 新社会学文丛 ·

治理基层中国

——桥镇信访博弈的叙事，1995～2009

著 者 / 田先红

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156 责任编辑 / 赵 敏 刘德顺

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 贾迎亮

项目统筹 / 童根兴

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 16

版 次 / 2012 年 5 月第 1 版

字 数 / 276 千字

印 次 / 2012 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 3352 - 3

定 价 / 39.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

近些年来，上访研究发达，相关著述颇丰，但研究视角多倾注于上访者即农民，相比而言，上访过程中基层政府的观察研究相当缺乏或者粗疏。本书的贡献在于，通过系统而细致入微的案例研究，向读者展示了乡镇政府的信访治理过程。

著名三农问题专家 国务院发展研究中心研究员

赵树凯

这是迄今为止我见到对乡镇信访问题做出最为系统、最为深刻的记录和阐释的一本书。该书延续了华中乡土学派的一贯风格，调查深入，资料翔实而又有理论升华。作者提出的谋利型上访等许多问题不仅值得学者们认真思考，也当引起实践部门重视。我认为，这是值得对农民上访及相关问题感兴趣的人士认真阅读的一本学术著作。

著名三农问题专家 河北大学中国乡村建设研究中心教授

李昌平

主要人物一览表

俞正清	桥镇镇委书记、镇长
张华宇	桥镇镇委副书记、常务副镇长
董 平	桥镇副镇长，分管工业经济，兼任黄湾村支部书记
陈 军	桥镇副镇长，分管农业
陈克强	桥镇武装部长
黄俊强	桥镇党委宣传委员、综治办主任
张爱国	桥镇信访办主任
李华福	桥镇信访办副主任
黄 华	桥镇服务雨花集团工作领导小组办公室主任
刘书瑞	桥镇安办主任，兼杏花村支部书记
方大军	桥镇安办副主任
蒋华生	桥镇司法所长
胡 军	桥镇党政综合办公室主任
周爱人	桥镇经济发展办主任
李 旭	桥镇农办主任
杜秀山	桥镇财政所会计
邓宇春	桥镇司法所工作人员
徐 立	桥镇塘山村支部书记
罗华盛	桥镇黄湾村前任支部书记
钟立强	桥镇黄湾村村主任

* 因篇幅所限，此表仅列出部分主要访谈对象，其他访谈对象和当事人未列其中。
另，按照学术惯例，本书地级市及以下地点的地名和所有当事人姓名均做了技术处理。

杨书明	桥镇黄湾村村民
韦小青	桥镇黄湾村村民
李玉花	桥镇黄湾村村民
钟小强	桥镇梅岭村村民
何立军	桥镇香米村村民
狄小双	桥镇大湾岭村村主任
杨云发	桥镇大湾岭村村民
贺子丽	桥镇杏花村村民
张华平	桥镇杏花村村民
李树义	桥镇杏花村村民，前任村会计
刘好合	桥镇杏花村前任支部书记

序

—

华中村治研究到现在已有 20 多年了。它最初主要集中在对制度尤其是村民自治制度的研究上，到 20 世纪 90 年代中后期，其研究重点转向了乡村治理。相对于村民自治，乡村治理的研究对象更加广泛，视角更加丰富。2000 年前后，华中村治研究进一步深入到乡村治理之社会基础上。乡村治理的社会基础，就是指乡村治理得以展开的中国国情与其特殊的时空条件。中国是一个有 5000 年文明，有 960 万平方公里土地，有 13 亿人口其中 9 亿是农民的巨型国家，若不能真正深入到农村社会内部，理解具体地域社会乡村治理得以发生的时空条件，我们就不可能真正理解中国农村的治理状况、治理机制及决定治理绩效的原因。

展开乡村治理之社会基础的研究，需要将概念化的“农村”作具体展开，这一展开首先是区域的展开。中国农村地域广大，区域差异巨大，各地经济发展水平、地方文化特点、种植结构、居住形态、开发历史等都有所差异，我们需要对区域差异进行内在的把握。较为有效的一种方式就是，对自上而下的农村政策在不同地区农村的实践过程、机制与后果进行比较。也就是说，我们要理解，为什么同样的政策在不同农村地区会有不同的实践结果，这种不同反映出农村社会怎样的区域性差异。

一旦进入到农村区域差异的研究，就不仅仅可以从村民自治制度的实践状况切入，而且可以从其他的各种制度实践切入。而且，更重要的是，不同的政策、制度作用于同一个农村地区，就会与农村的内部结构发生接触和碰撞，并由此形成特定的实践后果。特定农村地区，又有着特定的内部结构，它关涉社会、政治、经济、文化等不同的层面。从不同的政策与制度实践切入到特定农村地区内部结构的不同层面，又将这内部结构的不同层面统一到对这一特定农村地区的理解之中，这就是我们称之为“村治模式”的研究方法。“村治模式”即指特定农村地区在经济、政治、社会、文化和宗教等方面共同形塑而成的特定治理模式与秩序模式。

“村治模式”的研究和写作，带动了华中村治学者对农村更为广泛方面的关注，村治研究也就不只局限在村民自治等制度问题上，而是扩展到农村社会的几乎所有方面，包括土地制度、社会现象、农民生活、农村文化宗教等各个方面。

其中尤其值得讨论的是，进入 21 世纪以来，由于现代性的全方位渗透，中国农村社会发生了巨变，可谓千年未有之大变局。这一变局中，比较表面的是农业税的取消和农村基础性结构的瓦解（以宗族等传统社会组织瓦解为典型）；而最为根本的则是农村的价值之变，它是农民意义世界的变化，是农民对什么才是有价值生活的定义的变化，及由此导致的农民行动逻辑的深刻变化。

正是在上述视野下面，华中村治研究就几乎涉及乡村社会的所有方面，华中村治研究由乡村治理社会基础的研究，进一步深入到了乡村治理与秩序之价值基础的研究中。

二

华中村治学者崇尚“田野的灵感、野性的思维、直白的文风”，我们强调要在厚重经验基础上进行有硬度的思考，因为只有有了厚重的经验，只有让经验本身的逻辑得以展开和贯通，面对

外来的理论，面对抽象的大词和理论模型，我们才能真正进行有主体性的思考。当前学界包括农村研究中存在的一个严重问题是主体性的丧失，学术研究变成了与西方理论的对话，甚至变成了验证西方理论的材料展示。在高度抽象的来自西方的大词和理论模型下面，因为经验本身没有贯通，西方理论在经验材料中“寻章摘句”，所谓的中国研究就变成意识形态话语，真正的中国是什么，仍然不清楚，甚至是更加不清楚。

“田野的灵感”并非仅仅是到经验中寻找材料来讲故事，而要“认识中国”和“认识农村”，是要形成和发展中国社会科学。只有强调“田野的灵感”，形成厚重的经验基础，才能真正有主体性地“为我所用”地阅读和消化西方理论，也才可以在此基础上形成中国学术的交流、对话、批评机制，也才可以在此基础上形成认识中国的学术积累，从而形成并发展具有自主性的中国社会科学。

三

田先红所著《治理基层中国——桥镇信访博弈的叙事，1995～2009》是华中村治学者近年研究的成果之一。田先红研究上访之前，华中学者中，还有吴毅、陈柏峰和申端锋等人对农民上访有过深入的研究。《治理基层中国》以农村基层信访治理机制为载体，论证了当前中国国家政权建设所面临的困境，并指出了技术治理的限度。本书不仅注意到了当前农村谋利型上访蔓延这一非常重要的社会事实，而且回应了在国家政权建设过程中如何有效增强国家基础权力、避免基层国家政权内卷化局面重演的重大问题。作者给出的答案是要在重新找回意识形态、从根本上增强国家基础权力的同时，还原专断权力的正当性与合法性。无论我们是否同意作者的这一论断，但由于作者摒弃了一般意义上的意识形态争辩，并以事实为依据，力图在现代国家建构的脉络里思考这一问题，使得本书结论具有相当说服力。

《治理基层中国》所着力讨论的谋利型上访虽然只是农民上访中少数现象，但这是非常值得注意的少数，是一个需要引起高度关注的不然就可能如田先红所担忧会蔓延的“怪现状”。之所以出现这些“怪现状”，就在于乡村去政治化所带来的恶果。国家越来越忽视甚至放弃对人心的改造，治理者过于强调治理技术，而忽视政治，放弃原则。结果，国家制定了越来越多的制度，出台了越来越多的法律，但很多法律制度都被抛在一边，不起作用。支配人们行为的根本因素不是制度，而是一系列潜规则。这意味着，国家治理仅靠制度建设、技术治理是必定无法完成的，而必须重新找回意识形态。我以为，在现代国家建构过程中，如何将治理技术与政治性结合起来，如何用政治来塑造人心，或许是本书给予我们的最大启示。这也可能正是作者所欲阐明的“息访之道”！

是为序。

贺雪峰

2012年3月25日

目 录

导 论	1
一 乡村巨变与国家权力的悖论	1
二 国家基础权力：乡村政治研究的新框架	5
三 从社会中心到国家中心：农民上访研究的范式转换	15
四 田野与方法	28
五 表述框架	36
 第一章 20 世纪 90 年代至税改前的基层信访治理	39
一 间接治理模式的式微	40
二 维权型上访主导的信访小高潮	47
三 波澜不惊：20 世纪 90 年代末至税改前的基层信访治理	55
四 小结	71
 第二章 税费改革后的基层信访治理	73
一 直接治理模式的兴起	74
二 基层治权的弱化与治责的失衡	82
三 谋利型上访的凸显与农民上访新高潮	107
四 基层信访治理转型及困境	115
五 小结	120

第三章 基层信访治理中的纷争与共谋	122
一 信访治理中的县乡关系	123
二 乡镇内部的信访治理机制	135
三 信访治理中的乡镇政府与司法所	142
四 信访治理中的乡村关系	149
五 小结	161
第四章 基层信访治理中的包保责任制	165
一 包保责任制：缘起及特征	166
二 包保责任制的运作机制	173
三 包保责任制的绩效及困境	180
四 小结	183
第五章 治理谋利型上访	186
一 谋利型上访的基本生态	188
二 杨云发上访的故事	195
三 从道义到谋利：杨云发上访行为的蜕变	205
四 谋利型上访的治理困境	210
五 小结	214
第六章 特殊时期的信访治理	216
一 紧锣密鼓的准备工作	217
二 高位运行的信访工作机制	220
三 高度强化的包保责任制	223
四 谋利型上访的蔓延与“上访产业”的雏形	226
五 小结	229
结 语 转型政治学：迈向现代国家？	232
一 信访治理内卷化	234

二 重新找回意识形态	240
三 技术治理的限度	247
四 并弱的专断权力和基础权力	251
五 国家转型的政治学	258
 主要参考文献	 272
 附录	 289
一 2007 年余陵区信访工作考评细则	289
二 矛盾纠纷事项排查表（一事一表）	293
三 桥镇领导接访登记表	294
四 桥镇 2007 年度社会治安综合治理目标管理	295
五 关于农村退职妇女干部请求晚年生活补助等的情况反映	297
六 贯彻落实处理信访突出问题及群体性事件会议精神情况 汇报	298
七 桥镇信访工作责任制	300
 后记	 301

现在基层最大的任务就是保社会稳定，控制上访……按照十七大精神，在发展中获得稳定，不发展就更不稳定。人民内部矛盾就是用人民币解决的矛盾。很多问题要解决必须要用货币，没有货币就解决不了……

——桥镇镇委副书记、常务副镇长张华宇

一 乡村巨变与国家权力的悖论

改革开放 30 年来，全能主义（邹谠，1994：69 - 72）政治体制逐渐解体，国家权力不再如人民公社时期那样借助强大的意识形态动员和密集的权力组织网络对社会进行控制，“国退民进”成为许多学者表述此时期中国国家与社会关系的总体特征。在这些学者眼里，国家权力逐渐从社会领域退缩，而社会自主性不断增强（邓正来，2008：204 - 220）。具体到乡村社会领域，人民公社体制解体以后，代之以乡政村治的治理格局。村民自治制度的嵌入，让村民自己选举村干部管理村庄，因而被认为是国家还权于民的重要表现。与此同时，各种民间组织比如农民专业合作经济组织以及其他各类协会也在乡村社会如雨后春笋般发育起来，所有这些都被认为是国家权力退出乡村社会的表征。

然而，也有一些学者持不同观点，如许慧文（Vivienne Shue，1995）的研究表明，改革开放后国家权力在乡村社会呈现蔓延的趋

势，国家权力在乡村社会并未减弱，反而得到增强。董磊明（2008）也指出，全能主义政治消解之后国家的强制性权力削弱了，但是国家运用制度化手段管理和服务乡村社会的权力，即国家基础性权力则得到增强，尤其是地方性共同体的解体和乡土伦理秩序的消解为国家权力渗透进入乡村社会提供了便利条件。而且，改革开放后经济资源的增长和技术手段的进步也为国家权力进入乡村社会提供了物质基础，国家权力以统一的规则体系和观念、逻辑的形态，在一些领域比任何时候都更加深入地“嵌入”进了乡村社会。

毫无疑问，改革开放后国家权力与乡村社会关系的变化与乡村治理状况变迁是密不可分的。当历史走进 20 世纪 90 年代，以农民负担沉重为核心表征的“三农问题”凸显，并引起社会各界的高度关注。众多学者也将目光转向三农领域，三农研究一度成为一门显学，由此诞生了一大批研究成果。曾引起广泛社会影响的《黄河边的中国》记录了世纪之交中国农村的治理状况，在书末作者丝毫不掩饰其对“各级地方政权存在着日益脱离社会，且凌驾于社会之上的强大趋势”的深深忧虑（曹锦清，2002：767）。在 2009 年出版的《村治模式实证研究丛书》中，贺雪峰（2009：1）将“治理之变”作为乡村社会巨变的四大主题之一。罗兴佐（2006：172 - 175）的研究揭示出因缺少国家介入而导致乡村水利所陷入的困境，并呼唤国家权力的重新介入，在国家、市场、村庄三者中寻求最佳的结合方式来重构乡村水利的制度安排。董磊明等人（2008）则将当前乡村治理现状概括为“结构混乱”，并在此基础上讨论了“迎法下乡”亦即乡村社会对国家权力的需求问题。谭同学（2010）、刘勤（2008）、陈柏峰（2010）和杨华（2009）等对乡村社会结构、公共生活和混混问题的研究也表明，当下乡村社会秩序维系机制已经发生了重要变化。吕德文（2009）在其对农村钉子户的研究中指出，在乡村社会发生巨变的背景下，简约治理的社会基础已经遭到侵蚀，乡村治理模式正在发生从简约治理到复杂治理的转变。田先红和杨华（2009）的观察则表明，当下的中国乡村治理正面临以公共品供给缺失为核心的新一轮困

境。概而言之，改革以来的乡村治理并没有如某些学者所预想的那样朝着“国权退，民权进”的理想愿景进发，而是陷入“结构混乱”的失序状态。^①

如此一来，有关新中国后 30 年国家权力与中国乡村社会结合状态的认识就出现了悖论现象。这种悖论表现为，一方面国家权力似乎在不断地退出乡村。比如，周飞舟（2006）的研究表明，税费改革后，农村基层政权蜕变为“悬浮型政权”，国家与农民关系变得更为疏远。另一方面，恰如董磊明等人所揭示的，国家权力依托现代科技能够直接对接农户，其对乡村社会的嵌入程度加深。与这两方面相对应的，则是乡村治理状况的不尽如人意。这一悖论现象昭示我们，如果仅仅停留在国家权力与乡村社会结合的整体判断，或者只局限于国家权力进入乡村社会的具体方式和技术上面，将国家权力与乡村社会关系化约为进入与退出的零和博弈游戏，必然会限制我们对当前国家权力进入乡村社会的有效性的理解，从而无法清晰地认识国家权力的状况。基于此，在乡村社会发生千年未有之大变局的背景下，从对国家权力进行宏大判断中解脱出来，对乡村治理的具体状况展开细致描摹，对国家权力进入乡村社会的逻辑和绩效进行深度挖掘和阐释，就不仅获得了现实合法性，而且应成为一种自觉的理论追求。

沿循这样的思路，本书采用西方社会学理论中以迈克尔·曼为代表的国家基础权力理论作为分析框架^②，围绕现代国家政权建

① 除了上述研究成果之外，其他调查研究也表明，改革开放以来尤其是税费改革后的乡村治理状况不容乐观，这些成果包括贺雪峰（2007b，2008a），赵晓峰（2009），周飞舟（2006），杨善华、宋倩（2008），饶静、叶敬忠（2007）等等。

② 截至目前，学界仅有极个别的乡村政治研究成果涉猎了迈克尔·曼的国家基础权力理论，比如吴毅（2007a）、李怀印（2008），不过，他们对国家基础权力在乡村社会的实践的判断较为笼统，没有进行深入分析。另有学者以城市工商所部门为个案对中国国家基础权力演变问题进行了研究（黄冬娅，2009）。笔者试图在已有研究基础上有所推进，并将国家基础权力理论提升为中国乡村政治研究的一个分析框架。

设的核心，通过对当代中国农村基层信访问题的生发、演化及其治理机制^①展开研究，尝试在国家治理转型^②的时空进程中，探讨国家权力进入乡村社会的方式及其绩效，揭示出现代国家建构的基本逻辑。

研究发现，国家基础权力的弱化加剧了农村基层信访治理的严峻形势，基层政权因无法对维权型上访与谋利型上访进行区分而影响了信访治理的绩效，信访治理陷入“内卷化”困境之中。这表明，国家试图通过推动乡村治理转型、实行直接治理模式的改革措施来加强对基层社会的渗透与监控，却导致国家基础权力弱化的意外后果。由此，欲推动国家转型、建构现代国家，就不仅需要强化对基层代理人的监控，而且要重塑乡村治理结构，增

-
- ① 所谓信访治理，是指各级政府部门处理信访问题的过程和行为，它既包括各种制度设置，也涵盖在处理具体信访事件过程中所运用的治理策略和权力技术。
- ② 转型，是指事物的结构形态、运转模型和人们观念的总体性转变过程，它是建立在总体性社会事实基础之上的。在孙立平（2005）那里，转型包含了发展和现代化，却又不仅仅是发展和现代化，而更大程度上意味着整个文明迈向现代文明的独特之路。国家转型是国家政权建设过程的一部分，特指国家总体性的治理模式的转变。有学者用全能主义和后全能主义来分别描述人民公社时期和改革开放后的中国国家形态。全能主义时代的国家权力高度集中且无孔不入，后全能主义时代的国家权力则日益退缩。实际上，改革开放后的中国国家转型并不仅仅是一种国家权力退缩的单线过程，而是国家权力的退缩、加强和重构相互交织（刘鹏，2008）。乡村治理转型既是本研究的一个大背景，同时它本身也是一个影响农村基层信访治理和国家基础权力发展的重要变量。不过，乡村治理的转型与国家层面的转型并不同步。比如，国家层面的依法治国、加强法制建设战略早已提出并付诸实践，但直至20世纪90年代末期随着干群矛盾激化、基层治理状况恶化之后，依法治理才在乡村社会逐渐被重视和落实（尽管这种落实仍然不到位，甚或发生了变异）。在这个意义上，乡村治理转型实际上是在20世纪末期才开始起步，并在21世纪初期逐渐深入。依法治理和建设公共服务型政府构成了这一转型的两个关键变量。巧合的是，乡村治理转型的过程也是新一轮信访量大幅度增加、农村基层信访治理陷入困境的过程。对乡村治理转型和信访治理困境的理解也决定了本书的时限选择。本书以1995～2009年为研究时限，基本上能够涵盖这一轮的乡村治理转型和基层信访治理困境。另，本书将1995～2009年作为研究时限，还考虑到在1995年时，国务院颁布了第一部《信访条例》，标志着信访问题的制度化、法制化、规范化日益加强。